

Apoio ao setor de saneamento

Mario Miceli

<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>

APOIO AO SETOR DE SANEAMENTO

Mario Miceli*

** Funcionário aposentado do BNDES, foi gerente e chefe do Departamento de Saneamento e Transporte da Área de Inclusão Social.*

SANEAMENTO

Resumo

O setor de saneamento apresenta algumas características diferenciadas em relação a outros setores econômicos. Assim como outros serviços essenciais, o de saneamento é concedido pelo poder público e, por ser uma concessão municipal, temos no país mais de 5 mil concessões. Os serviços são prestados por empresas estatais, empresas privadas e autarquias municipais.

Em meados dos anos 1990, o Banco, em boa hora, decidiu apoiar os investimentos em saneamento básico, setor que até então era financiado unicamente pela Caixa Econômica Federal. Desde 1996, o Banco formou uma carteira que conta com mais de uma centena de operações ativas e o montante de recursos alocados ultrapassa R\$ 6 bilhões.

O setor carece de investimentos, mas a experiência dos últimos anos mostra que apenas recursos financeiros não são suficientes e faz-se necessário que haja um novo modelo de gestão, voltado para aperfeiçoar o atendimento aos usuários, buscar o aumento da produtividade e melhores práticas de governança.

Para os próximos anos, vislumbra-se que o saneamento deverá consolidar as transformações empresariais já iniciadas. Neste contexto, a participação do Banco será de fundamental importância, pois com a sua expertise na utilização de mecanismos de análise, de produtos financeiros e de mercado de capitais poderá ser o indutor dessa consolidação, da mesma forma que foi para vários outros setores da economia brasileira.

O Perfil do Setor de Saneamento

No Brasil, o setor de saneamento apresenta algumas características diferenciadas em relação a outros setores econômicos. Assim como outros serviços essenciais, o de saneamento é concedido pelo poder público. Porém, enquanto energia, gás e telecomunicações são serviços concedidos pela União ou pelos Estados, o saneamento é uma concessão municipal – o que já constitui o primeiro diferencial. Assim, temos no país mais de 5 mil concessões, podendo, ainda, a concessão ser dividida em duas: água e esgoto. Outro ponto que distingue o saneamento de outros setores diz respeito às informações relacionadas à *performance* dos operadores, que são apresentadas das mais diferentes formas, e seus índices, calculados de maneiras variadas, utilizando fórmulas diversas.

Também não se pode deixar de comentar que se trata de um setor bastante fechado, que nos últimos anos vem girando sempre em torno de si mesmo, dos mesmos temas, dos mesmos problemas. Quando, por exemplo, compara-se a evolução de alguns setores nas duas últimas décadas, verifica-se quanto o setor de saneamento ainda tem de progredir. Basta examinar o processo de desenvolvimento das indústrias de eletroeletrônica, automobilística, informática, entretenimento e outras.

O setor de saneamento básico brasileiro apresenta estrutura de oferta dos serviços majoritariamente pública, compreendendo 25 concessionárias de âmbito regional (24 estaduais e uma distrital), nove municipais e cerca de 1.700 sistemas municipais ou locais.

A participação da iniciativa privada se dá em aproximadamente setenta concessões realizadas na esfera municipal, que são responsáveis pelo atendimento de apenas 7% da população.

Tal estrutura teve origem na década de 1970, quando da implementação, pelo governo federal, do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), por meio do qual os governos municipais foram incentivados a conceder – de fato ou de direito – a prestação dos serviços às então criadas concessionárias estaduais que, por sua vez, teriam acesso aos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) destinados ao Planasa.

Do ponto de vista da elevação da cobertura dos serviços de abastecimento de água por meio de rede pública, o Planasa foi, sem dúvida, um sucesso, principalmente se considerado o expressivo crescimento da população urbana ao longo dos anos 1970.

Atualmente, transcorridos quase quarenta anos de vigência desse modelo de prestação de serviços, o setor de saneamento

brasileiro depara-se com um quadro técnico-econômico-jurídico-institucional que pode ser caracterizado como segue:

- indicadores de desempenho insatisfatórios, excesso de contingente de pessoal, gestão inadequada e freqüente ingerência política na administração das companhias concessionárias estaduais;
- reduzida cobertura/atendimento às camadas de renda mais baixa;
- indicadores médios de coleta e de tratamento de esgotos da ordem de 50% e 20%, respectivamente;
- incapacidade dos municípios de exercer as funções de poder concedente, sem participação na definição dos investimentos e no estabelecimento de tarifas;
- significativa estrutura de subsídios cruzados, apontada pelas concessionárias estaduais como necessária para viabilizar o atendimento a municípios de menor porte e, por outro lado, apontada pelos municípios de maior porte como responsável pela precariedade do atendimento às populações de periferia das metrópoles;
- baixa geração de recursos e reduzida capacidade de endividamento para captação de recursos onerosos para investimentos;
- as regras de contingenciamento do crédito ao setor público, instituídas a partir da década de 1980, aliadas ao perfil de desempenho do setor, agravaram seu nível médio de investimento, levando à conseqüente paralisação dos investimentos no setor;
- dificuldade de muitos municípios autônomos para gerir seus serviços adequadamente e acessar financiamentos, em razão da baixa capacidade de endividamento;
- uma disputa jurídico-político-institucional – centrada na questão da titularidade da prestação dos serviços nas regiões metropolitanas – que se estende há mais de uma década. Na grande maioria dos estados, as regiões metropolitanas respondem, em média, por, pelo menos, 60% do faturamento das concessionárias estaduais; e
- o faturamento do setor atinge cerca de R\$ 18 bilhões/ano, destacando-se que a Sabesp, isoladamente, responde por cerca de 35% do faturamento das empresas estaduais.

A escassez de investimentos no setor é expressiva. O Ministério das Cidades identificou uma necessidade de investimentos

da ordem de R\$ 170 bilhões, a preços de 2003, para alcançar a chamada universalização dos serviços.

É importante citar que por causa das inter-relações entre o saneamento básico, a saúde pública, o meio ambiente e a qualidade de vida, a disponibilidade de serviços de saneamento básico adequados vem se constituindo, crescentemente, em elemento-chave da decisão de investimento dos agentes econômicos.

Estudo recentemente publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mostra que na última década o Brasil conseguiu reduzir em 40% o indicador de mortalidade infantil, e entre as causas apontadas para esse resultado estão a melhoria nos serviços de abastecimento de água e o aumento nos índices de tratamento de esgoto.

A escassez de recursos e a falta de financiamento são constantemente apontadas como causas do atraso no desenvolvimento do setor. Entretanto, o setor nos últimos trinta anos recebeu um montante de recursos quer de financiamento, quer de fontes não-onerosas, suficiente para que a universalização dos serviços estivesse quase alcançada. Tal fato não ocorreu, por causa de diversos fatores, dentre os quais podem ser citados: obras não-concluídas; sistemas sem condições de funcionabilidade; projetos subdimensionados; projetos superdimensionados; projetos concluídos e não operados. Em todos esses casos os recursos financeiros foram liberados, entretanto a população não foi beneficiada.

A atuação do BNDES no financiamento aos investimentos em saneamento básico teve início ao final de 1995, com a criação do Departamento de Operações de Saneamento (Desan), na área de projetos de infra-estrutura. O primeiro financiamento concedido foi aprovado pela diretoria em junho de 1996. Desde a criação do Desan, uma série de modificações ocorreu na estrutura organizacional, cujo resumo é o seguinte:

- 1995: Criação do Departamento de Operações de Saneamento – área de infra-estrutura;
- 1997: Alteração para Departamento de Operações de Saneamento Ambiental (Desam);
- 1999: Criação da área de infra-estrutura urbana, com os Departamentos de Operações de Saneamento Ambiental e de Desenvolvimento Urbano;

Atuação do BNDES

- 2003: Criação do Departamento de Operações de Meio Ambiente (Demam), na área de inclusão social;
- 2005: Criação da Gerência de Saneamento dentro do Departamento de Desenvolvimento Urbano;
- 2006: Criação do Departamento de Saneamento Ambiental e Transporte; e
- 2007: Criação do Departamento de Saneamento Ambiental.

O advento da Lei de Concessões trouxe, a partir de 1995, novo espaço de atuação para o BNDES no financiamento à infraestrutura, o que se acelerou nos anos seguintes, notadamente em função do avanço do processo de privatização no Brasil.

A partir de 1995, a participação dos setores de infraestrutura nos desembolsos totais do sistema BNDES elevou-se significativamente. São características marcantes a realização de operações estruturadas, parcerias com os agentes financeiros, contemplando o compartilhamento de riscos e garantias e a introdução de novos instrumentos de mitigação de riscos.

Registre-se, ainda, que até a entrada do BNDES o FGTS era a única fonte de recursos para o setor de saneamento. Em que pese já existir os mecanismos de controle ao endividamento do setor público, os financiamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal (CEF) no âmbito do FGTS não estavam submetidos a qualquer limite.

A entrada do BNDES no financiamento ao setor coincide com o início da participação privada no saneamento básico, marcada pelos processos de concessão de Limeira e Ribeirão Preto, em São Paulo. A partir de 1996, realizou-se uma série de concessões municipais, constituindo-se o BNDES, à época, na única fonte de financiamento disponível para concessionários privados.

Destaque-se que as aplicações do BNDES ao setor público, diferentemente daquelas da Caixa, estavam submetidas a mecanismos de contingenciamento.

Claro estava, já à época, que a universalização dos serviços de saneamento não seria alcançada se mantido o modelo de prestação de serviços vigente, sendo fundamental uma profunda reestruturação do setor e a conseqüente introdução de novos mecanismos de associação de capitais públicos e privados. Aliás, passados 12 anos, esta avaliação permanece válida.

Por outro lado, importa ressaltar que o BNDES, na medida em que as normas emanadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e pelo Banco Central do Brasil (Bacen) assim o permitiam, apoiou diversos programas de investimentos públicos.

O recrudescimento das medidas de controle à concessão de crédito ao setor público resultou na total impossibilidade de financiamento por parte de qualquer instituição financeira (inclusive da Caixa) a qualquer tomador (estados, municípios, companhias ou autarquias), o que, para o setor de saneamento básico, significou o impedimento pleno de acesso de prestadores públicos – estaduais e municipais – a recursos internos de financiamento.

A partir de 2001, voltou a ser autorizada a realização de operações de crédito com o setor público, observadas regras de prudência bancária e um limite global de operações. Não obstante, no que tange ao setor de saneamento, persistiam as dificuldades de obtenção de créditos internos, especialmente em função dos seguintes fatores:

- concorrência na disputa pela concessão de crédito com outros setores, em especial o setor de energia, cujas regras e perspectivas, à época, apresentavam maior clareza;
- impossibilidade de acesso aos recursos do FGTS em vista do grau de exposição da Caixa ao setor público e do reduzido interesse de bancos privados no repasse daqueles recursos; e
- o financiamento a concessionárias públicas de saneamento – ainda que estas apresentassem capacidade de endividamento, pagamento e prestação de garantias – estava condicionado à análise de seu controlador, ou seja, ao atendimento, por parte dos estados, dos parâmetros estabelecidos pelo Senado Federal, ao cumprimento dos programas de ajuste fiscal firmados entre os estados e a União e, posteriormente, ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Por outro lado, o processo de concessões municipais ao setor privado representou um sinal de alerta para alguns governos estaduais que começaram a buscar fortalecer e reestruturar suas controladas concessionárias estaduais. Nesse sentido, destacam-se duas companhias: Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar) e Companhia de Saneamento de São Paulo (Sabesp). A partir de 2002, a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) também passou a fazer parte desse grupo.

A Sanepar sempre foi considerada a verdadeira “jóia da coroa” do setor de saneamento. Seus indicadores de desempenho

e de cobertura de serviços, bem como sua estrutura de gestão descentralizada e a busca constante de aprimoramento técnico e de introdução de inovações, atestam esse conceito, desde o início da década de 1990.

No que se refere à Sabesp, a evolução de seu desempenho ocorreu a partir de 1996, fruto da determinação política e do compromisso do governo estadual com sua reestruturação efetiva. Com isso, a Sabesp assumiu a sua condição de principal empresa de saneamento do país e maior empresa do setor na América Latina.

Quanto à Copasa, no início do ano 2000, o governo estadual colocou o saneamento entre suas prioridades e passou a implementar uma reestruturação na companhia, objetivando buscar melhores resultados operacionais e financeiros, cujos resultados estão sendo colhidos.

No decorrer de 2001 e 2002, foi estruturada, pelo Banco, uma operação que visava elevar a Copasa às mesmas condições da Sabesp e da Sanepar, compreendendo abertura de capital, lançamento de debêntures, aumento de sua capacidade de investimentos e aumento na cobertura de serviços. Todavia, por ser um ano eleitoral, em meados de 2002, o governo estadual resolveu suspender o processo. Em 2004, a Copasa solicitou novamente apoio ao Banco, tendo sido estruturada uma operação de subscrição de debêntures simples.

Registre-se, ainda, que o Banco participou dos grupos de trabalho (GT) interministeriais constituídos no âmbito da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF), no período 1999–2000, e do Ministério das Cidades e Casa Civil, no período 2003–2006, objetivando a proposição de legislação esclarecedora da já referida questão da titularidade dos serviços de saneamento no país e a elaboração do Planasa. O trabalho desses GTs culminou com a promulgação da Lei 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais e a política nacional de saneamento.

Paralelamente, no período de 2000–2002, o Banco participou de um conjunto de reuniões – com a participação da Caixa, do Bacen, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU/PR), entre outros – que objetivava discutir formas de restabelecimento do nível de investimentos no setor, tendo em vista, à época, o agravamento das condições de saúde pública, em especial nas regiões norte e nordeste.

Nesse período, além de ser avaliada a possibilidade de financiamento às concessionárias públicas, procurou-se discutir

como viabilizar a retomada de investimentos no setor, dadas as precárias condições das concessionárias estaduais. Com exceção da Sabesp e da Sanepar, as demais não possuíam avaliação de risco de crédito compatível com as exigências para apoio por parte das instituições financeiras.

Nesse sentido, chegou a ser aventada a possibilidade de ser criado um programa que visasse à reestruturação dessas companhias, com possibilidade de subscrever e integralizar o capital das empresas, desde que associado a efetivo compromisso dos governos estaduais com metas de desempenho.

Ainda, nessa época, o CMN autorizou que financiamentos de projetos (conduzidos por empresas estatais não-dependentes) vinculados a licitações internacionais, com cláusula de financiamento prevista no edital, fossem dispensados da observância do limite global de operações e da análise do controlador. Corroborando essa idéia, o Bacen emitiu comunicado específico esclarecendo a possibilidade de aplicação dessa norma às concessionárias prestadoras de serviços de saneamento básico.

Essa determinação abriu a possibilidade de financiamento às concessionárias que atendessem à condição de não-dependência e que fossem executoras de projetos que previssem a realização de licitação internacional – em geral, investimentos apoiados por agências multilaterais como Banco Mundial (Bird) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O Banco estruturou duas operações: o apoio à Sabesp foi realizado dentro das normas de projetos com licitação internacional e o referente à Sanepar, dentro das normas emanadas pelo artigo 9º da Resolução 2.827, ou seja, operação de títulos mobiliários, através de subscrição de debêntures públicas. As duas operações foram divididas com outras instituições financeiras e foram realizadas levando em consideração os seguintes fatores:

- apenas a Sabesp e a Sanepar atendiam ao critério de não-dependência definido na LRF, detendo classificação de risco compatível para a concessão de crédito;
- essas empresas tinham programas de investimentos financiados por organismos multilaterais, estando sujeitas, portanto, à realização de licitação internacional;
- as normas de contingenciamento permitiam o financiamento, pelo BNDES, a essas empresas, observadas as políticas operacionais, de crédito e financeiras; e

- a oportunidade de apoiar duas das maiores e melhores empresas prestadoras de serviços de saneamento básico no Brasil, permitindo ao BNDES avançar no seu objetivo de financiar programas de investimentos que conduzam à universalização dos serviços, em especial na elevação dos níveis de tratamento de esgotos.

Cabe lembrar, ainda, que ao longo de 2000–2001, internamente, o BNDES realizou amplo processo de discussão de seu planejamento estratégico, definindo como prioritárias as ações relativas aos setores sociais, à modernização da gestão pública, à infra-estrutura urbana e aos assuntos fiscais e emprego. A prioridade atribuída à dimensão urbana está evidenciada nas metas de desempenho estabelecidas, em especial as relativas à participação desses setores nos desembolsos realizados.

O saneamento básico, segmento integrante do saneamento ambiental, constitui-se setor fundamental para a consecução dos objetivos enunciados no plano estratégico do BNDES 2000–2005, bem como no Sistema de Planejamento Integrado para o Desenvolvimento (Spid), elaborado em 2004.

Em que pese toda a dificuldade verificada para a concessão de crédito por causa da situação adversa por qual passam o saneamento e o setor público, nestes 12 anos de atuação, o Banco construiu uma carteira composta de mais de uma centena de operações com o valor de cerca de R\$ 6 bilhões, que financiaram investimento total de R\$ 16 bilhões.

Entre as operações apoiadas, incluem-se os seguintes tipos de projetos:

- **Estados** – programas de saneamento;
- **Companhias Estaduais** – investimentos para aumento de serviços;
- **Municípios com Serviços Autônomos** – investimentos para aumento de serviços;
- **Concessionárias Privadas** – investimentos para aumento de serviços;
- **Build, Operate, Transfer (BOT)** – financiamentos a projetos de tratamento de esgoto; e
- **Parceria Público-Privada (PPP)** – implantação e operação de sistemas de água e esgoto.

Dentro do propósito de participar mais ativamente no apoio a bons projetos, que visam a elevar os níveis de atendimento dos serviços, o Banco vem utilizando diversas modalidades de apoio na estruturação das operações, tais como:

- Financiamento a Empreendimentos (FINEM)
- Financiamento de Máquinas e Equipamentos (FINAME)
- Debêntures Públicas
- Debêntures Privadas
- Operações Indiretas
- Operações Mistas
- Contrapartida Bird
- Contrapartida BID
- Contrapartida Japan Bank for International Cooperation (JBIC).

Resultado do esforço desenvolvido nesses anos de atuação, o Banco tem em sua carteira projetos que são marcos dentro do setor, não só pelo valor ou mérito de sua implantação, mas, sobretudo, pelos resultados alcançados e benefícios disponibilizados à população. Esses projetos estão espalhados por todas as regiões geográficas, em especial na região nordeste, a mais carente desse tipo de atendimento. Como principais projetos apoiados podem ser citados:

- **Despoluição do Rio Tietê** – São Paulo;
- **Saneamento BH** – tratamento de esgoto em Belo Horizonte;
- **Pirapama** – abastecimento de água para a região metropolitana do Recife;
- **Bahia Azul** – tratamento de esgoto de Salvador;
- **BTS** – tratamento de esgoto de Salvador;
- **Sanear** – tratamento de esgoto de Fortaleza;
- **Progerirh** – abastecimento de água para a região metropolitana de Fortaleza;

- **Paranasan** – tratamento de esgoto e abastecimento de água no Paraná;
- **Caesb** – abastecimento de água e tratamento de esgoto de Brasília;
- **Bacia do Una** – obras de saneamento na área de baixada de Belém;
- **Sanear (PB)** – obras de coleta e tratamento de esgoto em diversos municípios do estado da Paraíba; e
- **Saneago (GO)** – abastecimento de água e tratamento de esgoto em diversos municípios do estado de Goiás.

Merecem destaque, ainda, os projetos de Águas de Niterói (Niterói) e de Águas do Imperador (Petrópolis). O primeiro elevou o nível de abastecimento de água de 75% para 99% e o tratamento de esgotos de praticamente zero para 75%. Com relação ao segundo, vale comentar que antes do projeto o serviço de abastecimento de água em Petrópolis atendia a 70% da população urbana, com o fornecimento restrito a 3 vezes por semana. Para isso era necessário realizar 1.800 manobras mensais, e o nível de tratamento de esgoto era próximo de zero. Hoje, o abastecimento de água atinge 100% da população urbana, e o nível de tratamento de esgoto, que já abrange 50%, subirá para 77%, em 2009, com a implantação de um novo projeto apoiado pelo Banco.

Também devem ser citadas as operações com as empresas Concessionária de Saneamento Básico – Paraguaçu/MG (Coságua), Águas de Bom Sucesso – MG e Concessionária de Saneamento Básico – Araújos/MG (Sanarj). Em que pese serem concessionárias de municípios relativamente pequenos com uma população inferior a 20 mil habitantes, essas empresas vêm apresentando resultados positivos, tendo alcançado os níveis de serviços estabelecidos nos respectivos editais. Apesar das características dos projetos apontarem que essas operações deveriam ser realizadas por meio de agentes financeiros, a área social optou pelo apoio via direta a fim de melhor estudar esse tipo de sistema. A conclusão é que se bem gerido um sistema de saneamento pode apresentar resultados positivos independentemente da escala.

Oportunidades de Apoio

Como oportunidades de investimentos e futuros apoios do Banco podem ser citadas as seguintes ações:

- modernização das redes de distribuição de água, visando à redução de perdas;
- aumento de oferta de água para as regiões metropolitanas;
- projetos que visam ao aumento de tratamento de esgoto;
- projetos que visam ao reuso da água;
- revitalização de bacias hidrográficas;
- apoio aos estados do Nordeste para projetos de integração hídrica; e
- projetos de disposição final de resíduos sólidos.

Com base no que já foi descrito anteriormente, o setor apresenta alguns pontos que precisam ser superados para que as instituições financeiras possam ampliar suas exposições. Entre os principais pontos, podem ser citados:

Estrutura de Capital – com raras exceções, as principais companhias de saneamento possuem uma estrutura de capital que inviabiliza a tomada de recursos no montante necessário às reais necessidades de investimentos.

Capacidade de Endividamento – o setor possui um elevado grau de endividamento e baixa margem de oferecer garantias para novos contratos.

Contingenciamento ao Setor Público – os atuais critérios utilizados para o contingenciamento tratam da mesma forma o projeto auto-sustentável e aquele que necessita de aporte de recursos orçamentários.

Capacidade de Gestão dos Mutuários – de modo geral, o setor apresenta uma gestão deficiente.

Alta Ingerência Política nas Decisões – o grau de ingerência política é bastante elevado, no tocante tanto à gestão quanto aos investimentos.

Falta de Agências Reguladoras – a falta de agências reguladoras faz com que não só as decisões sejam tomadas das formas mais variadas, mas também que os serviços não sejam prestados adequadamente e que os investimentos sejam postergados.

Além desses pontos, não podemos esquecer o nível de exposição do setor financeiro perante o setor público, limitado a 45% do patrimônio de referência de cada instituição.

Considerada a estrutura atual e a necessidade de investimentos projetada pelo Ministério das Cidades, que gira em torno de R\$ 10 bilhões/ano, possivelmente o Banco e a Caixa não terão espaço, dentro dos respectivos patrimônios de referência (PRs), para financiar o volume demandado.

Para os Próximos Anos

O setor de saneamento por um lado apresenta uma forte necessidade de investimentos, um alto potencial de crescimento e baixos níveis de eficiência e produtividade. Por outro, encontra-se com seu desenvolvimento contido pela falta de regulação, insuficiente capacidade de investimento e de endividamento dos prestadores públicos de serviços.¹

Esse diagnóstico certamente será confirmado, pela maioria dos especialistas em saneamento, como a situação atual do setor. Entretanto, esse diagnóstico data de 1998, fato que demonstra que o setor necessita de um novo paradigma e o Banco certamente terá papel importante nessa nova fase.

Conforme já mencionado, a participação do Banco na estrutura de apoio financeiro ao setor é fundamental, pois a Caixa sozinha não poderá absorver todos os financiamentos que serão demandados para que se possa atingir a universalização dos serviços de saneamento. Além disso, o Banco já formou uma carteira substancial de projetos e possui vários em perspectiva.

Todavia, é importante mencionar que, com a atual estrutura de endividamento e de capital, o setor ficará, em curto prazo, impedido tecnicamente de tomar novos financiamentos. Dessa forma, deverão ser criados novos mecanismos de apoio e novas rodadas de discussão devem ser feitas para que se encontre uma solução.

Algumas dessas decisões podem ser tomadas unilateralmente pelo Banco, outras dependem de outras instituições e de uma política do Governo Federal para o setor.

Dentre os pontos principais que dependem de decisão interna, podemos citar:

- maior utilização de mecanismos de mercado de capitais como uma das formas de apoio;

¹ Teresinha Moreira. "A hora e a vez do saneamento". Revista do BNDES, n. 10, dez. 1998.

- criação de mecanismos de apoio a projetos que visam ao reuso da água;
- estruturação de operações com a participação de outros parceiros;
- apoio a projetos que visam à despoluição de bacias hidrográficas de forma integrada;
- participação das discussões sobre um novo modelo de apoio para o setor;
- utilização de prazos e taxas compatíveis com as necessidades do setor;
- não-desmobilização da equipe;
- capacitação da equipe;
- interação com outras entidades;²
- promoção de fóruns de discussões sobre saneamento ambiental e recursos hídricos;
- disseminação entre as demais áreas do Banco da necessidade de abordar nas análises a importância do saneamento e dos recursos hídricos nos projetos; e
- proposição e participação de uma nova agenda para o setor.

² Sugerimos interagir com Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (Aesb), Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae), Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento, Edificações, Energia e Irrigação (Asfamas), Associação Brasileira das Concessionárias de Saneamento (Abicon), Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústria de Base (ABDIB), entre outras.

Dentre os pontos que dependem de ações externas e para os quais o Banco pode apresentar sugestões e propostas técnicas, podemos citar:

- propor alterações nos critérios de avaliação para o contingenciamento;
- propor alterações nos critérios de seleção dos projetos a serem apoiados;
- propor mecanismos que visem a melhorar a qualidade dos investimentos apoiados pelo Governo Federal;
- em conjunto com outros órgãos governamentais, buscar novos mecanismos de apoio ao setor;

- interagir com outros órgãos governamentais, a fim de buscar uma integração entre saneamento e recursos hídricos; e
- propor aos governos estaduais, a criação de secretarias de saneamento e recursos hídricos e de órgãos estaduais de regulação.

Em função das restrições que o setor público apresenta para captar os recursos financeiros necessários para fazer frente aos programas de investimentos no setor de saneamento, alguns mecanismos de estruturação financeira podem vir a ser implementados ou ampliados como forma de atuação do Banco, respeitando as políticas operacionais, ou seja:

PPP – Este mecanismo pode vir a ser implementado para o setor, atraindo capital privado. Entretanto, assim como ocorreu em alguns projetos de BOT, esse tipo de estrutura pode ficar vulnerável ao risco político e de crédito, principalmente quando se tratar de municípios.

Além disso, com base nos desenhos das operações em licitação, deve-se avaliar melhor o item Garantia, pois, muitas vezes, boa parte dos recebíveis das companhias já está vinculada a outros financiamentos. Em caso de necessidade de ação judicial simultânea com outros credores, pode ocorrer uma decisão em que a saúde operacional da empresa seja prioritária e somente parte dos recebíveis seja colocada à disposição dos credores.

Também merece atenção o fato de que – caso o Banco venha a apoiar esse tipo de projeto, nas modalidades propostas –, na avaliação do risco de crédito, a empresa de saneamento deve ser analisada, já que o financiamento ficará vinculado à garantia que a empresa está oferecendo ao parceiro privado e este pretende repassá-la ao Banco.

Fundo de Investimento em Direitos Creditórios (Fidic)

– É um produto que pode ser utilizado para o saneamento, porém seu custo financeiro terá que obrigatoriamente acompanhar as taxas de remuneração do mercado, o que não se mostra adequado para projetos que são remunerados via tarifas públicas. Pode ser um bom mecanismo a ser utilizado para projetos de prazos curtos.

Debêntures Públicas – Este produto foi utilizado na operação da Sanepar. Trata-se de um título mobiliário que está excepcionado pela resolução 2.827. No caso específico da Sanepar, o cronograma da subscrição das debêntures foi vinculado ao cronograma de execução do projeto.

Debêntures Simples – O Banco utilizou este produto em outras operações de saneamento e seguiu-se a mesma sistemática da Sanepar, no tocante ao cronograma e execução de usos e fontes.

Deve ser registrado que, excluído o financiamento tradicional, o mecanismo de debêntures é o que se mostra mais adequado para a atual situação do setor. Entretanto, só deverá ser utilizado em empresas que tenham avaliação adequada para emitir esses títulos. Para esse tipo de apoio, o custo financeiro independe daquele praticado pelo mercado, cabendo exclusivamente ao Banco a decisão, assim como as demais condições.

Vale ressaltar que o setor é remunerado via tarifa pública e que o aumento dos seus custos certamente serão repassados aos consumidores, ou o serviço será afetado negativamente.

A situação atual do saneamento mostra claramente que não será possível sustentar um novo ciclo de investimentos apoiado no modelo vigente. Um novo modelo abrangendo os aspectos empresariais, operacionais e de financiamentos deve ser pensado e implementado, visando a melhorar a qualidade dos investimentos, o gerenciamento das operadoras e a oferta de crédito.

É notório que ao longo desses 12 anos, tendo já realizado um relevante número de operações e utilizando os mais variados mecanismos de engenharia financeira, o Banco assimilou um grau de conhecimento técnico que o qualifica como um agente importante do Governo Federal para viabilizar o plano da universalização dos serviços de saneamento.

Assim sendo, é de suma importância para o país que o Banco continue apoiando o setor de saneamento e que – com base no conhecimento já acumulado e na qualidade e criatividade do seu quadro técnico nas mais distintas áreas – utilize esse potencial a fim de implementar as ações necessárias para que se alcance o objetivo.

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) merece uma atenção especial no contexto de apoio ao saneamento. Conforme relatado anteriormente, há muito o Banco vinha estudando uma maneira de apoiar os operadores de serviço de saneamento no que se refere à gestão, pois todos os diagnósticos apontam que, apenas com a execução de obras, não será possível alcançar a universalização dos serviços sem que haja uma modernização na gestão dos prestadores, não somente na área técnica relacionada à operação, mas também nas áreas financeira, controle, recursos humanos, planejamento, automação e transparência.

Quando da elaboração do PAC-Saneamento, o Banco apresentou proposta que indicava que, antes da concessão de apoio para a execução de obras, era necessária uma reestruturação focada na gestão. O apoio financeiro, seja via empréstimos seja via recursos não-onerosos (OGU), somente seria concedido após a melhoria na gestão.

Dentro dessa visão de médio e longo prazos, voltou a ser cogitada a possibilidade da criação de um programa de apoio financeiro visando à reestruturação dos operadores (utilizando, até mesmo recursos não-onerosos). Com esse programa, haveria a possibilidade de subscrever e integralizar capital das empresas, desde que o programa fosse associado a um efetivo compromisso dos governos e apresentasse metas de desempenho, racionalização de custos, regulação, entre outras. Os prestadores de serviço somente teriam acesso aos recursos do PAC caso apresentassem capacidade de gestão adequada.

Todavia, o comitê gestor do PAC entendeu que as obras deveriam ser priorizadas e, dentro dessa visão, foi elaborado o PAC-Saneamento.

As obras contempladas para receberem os recursos financeiros são de suma importância para melhorar os índices do setor. A escassez de recursos e a falta de financiamentos são constantemente apontadas como causas do atraso no desenvolvimento do setor. Entretanto, o setor, nos últimos trinta anos, recebeu um montante de recursos, quer de financiamento, quer de fontes não-onerosas suficiente para que a universalização dos serviços estivesse quase alcançada. Tal fato não ocorreu, em razão de diversos fatores dentre os quais podem ser citados: obras não-concluídas; sistemas sem condições de funcionabilidade; projetos subdimensionados; projetos superdimensionados; projetos concluídos e não-operados. Em todos esses casos, os recursos financeiros foram liberados, mas o objetivo de beneficiar a população não foi alcançado.

O êxito do PAC-Saneamento está condicionado a três pontos que devem ser acompanhados mais profundamente. O primeiro diz respeito à capacidade dos operadores no tocante ao gerenciamento da execução das obras. O segundo ponto relaciona-se à capacidade de aporte das contrapartidas necessárias, haja vista que os valores aprovados serão aportados a preços de 2007, enquanto os prazos de execução das obras se situarão em média em quatro anos, podendo acarretar um desajuste entre os valores projetados e aqueles realmente desembolsados. O terceiro e não menos importante refere-se à capacidade de os operadores gerirem adequadamente os novos empreendimentos com benefícios para a população.

Caso um desses itens seja frustrado, o PAC-Saneamento estará comprometido, pois poderão ocorrer paralisações ou postergações na execução das obras; aumento nos custos dos investimentos quando as obras forem retomadas; instalações mal-utilizadas; e descumprimento das metas propostas.